

愛媛県における市町村合併に対する住民評価①

——「複核型合併」——

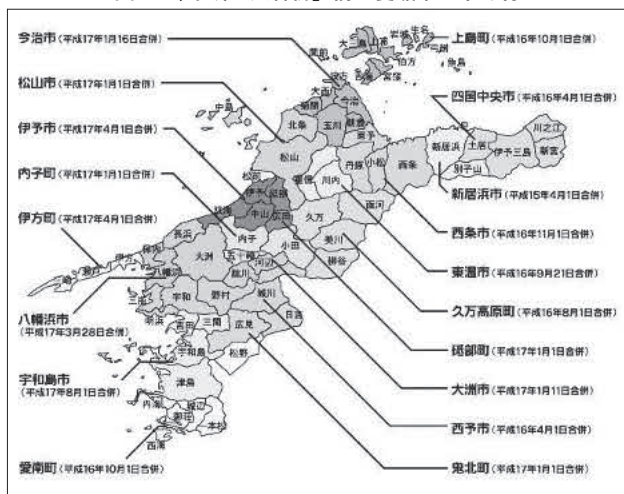
市 川 虎 彦

1 問 題 の 設 定

周知のように、2000年代半ば、全国で市町村合併が進められ、「平成の大合併」と称された。愛媛県では、「本県における平成の大合併は、県として積極的に合併を推進したこともあり、（中略）県内の市町村数は70から20へと大きく減少し、その減少率は全国平均の43.6%を大きく上回る71.4%となったことから、本県は広島県と並ぶ平成の大合併における『合併先進県』と呼ばれることとなった」と県当局自らがふりかえるように、県主導で合併が進められた¹⁾。2001年2月に提示された「愛媛県市町村合併推進要綱」では、70市町村を11に統合する基本パターンが示された。これに基づき、一時は70市町村すべてが合併協議会に参加した。最終的には、既述のように20市町に再編された。

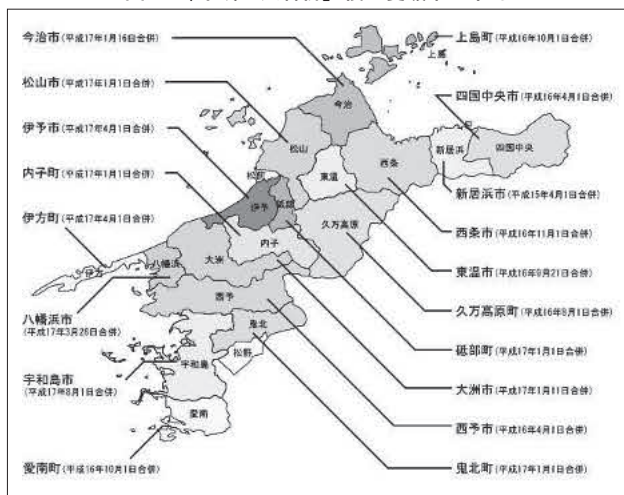
この市町村合併の功罪に関しては、おおよそ以下のような諸点があげられている²⁾。まず利点としてあげられるものは、「合併により首長、議会といった政治機能を統合し、一つに絞ることができる」「区境いなどの住民の不便を解消し、行政サービスの向上を図ることができる」「広域的な観点から一体的なまちづくり、地域整備が可能となる」「施設整備などの重複行政を省き、主要プロジェクトに重点投資ができる」「地域の拡大や新名称、新規事業などでイメージアップを図ることができる」「サイフや計画を一つにし、職員体制の充実で自治体経営の基盤強化ができる」などである。逆に欠点として、「区域の拡

図1 「平成の大合併」前の愛媛県の市町村



出所) 愛媛県総務部市町振興課ホームページ

図2 「平成の大合併」後の愛媛県の市町



出所) 愛媛県総務部市町振興課ホームページ

大や、議員数削減で、住民の声が反映されにくくなる」「旧市町村の制度の違いなどから行政サービスの低下や住民の負担増が生まれる」「中心地ばかりが重視され、周辺地域（農村等）が取り残される」「地域の特性や歴史が失われ、住民のコミュニティ活動が萎える」「地域間の内部抗争が絶えず、合併のしこりが長く続く」「結局、旧市町村単位で施設整備が行われるなど、たらい回し現象が生まれる」などが指摘されている。

愛媛県では、2003年4月の新居浜市と別子山村の編入合併を皮切りに、次々と市町村合併が成立した。「平成の大合併」開始から10年近くが経とうとしており、各地で合併の効果に関して検証が始まっている。例えば全国町村会では、愛媛県の西予市を含む、合併を行った9自治体の首長・元首長・自治体職員・議会関係者・NPOならびに地域づくり関係者を対象に聞き取り調査を行うことによって、合併が地域社会にどのような影響を及ぼしたのか明らかにしようとしている。「合併に対するプラスの効果」としては、財政支出の削減、財政優遇措置を活用した社会資本整備、職員の能力向上、住民サービスの向上（特に福祉・教育面）、広域的な行政の意思決定の迅速化や自律性の強化、合併を契機とした地域活性化への機運の醸成などが、ここで挙げられている。反対に「合併によるマイナスの効果」としては、合併時の財政計画と乖離した財政運営を余儀なくされたこと、財政規律の低下、行政の住民対応力の低下、旧市町村の独自施策の廃止・縮小、行政と住民相互の信頼関係・連帯意識の低下、住民自治活動の衰退、周辺部の衰退などがあげられている³⁾。その上で、「合併のプラスの効果については、本庁関係者からは多くの評価があったのに対し、旧町村側関係者からは評価する声は少なかった」としている⁴⁾。

一方、河村和徳は、宮城県の4市（石巻市・大崎市・登米市・栗原市）の住民に対し、2009年3月に「宮城合併4市住民アンケート調査」を行っている⁵⁾。この調査では、合併に対する評価が質問されており、「合併を肯定的に評価する住民は51.9%」だったことをあきらかにしている。その上で、「中心部（市役所周辺）の住民と周辺部（市境周辺）の住民にわけ、集計してみたところ両

者の間に明らかな差はない」と述べ、「この4市では、『最悪の事態を回避できた』と合併を消極的ではあるが、肯定的にとらえている者が多いようである」と結論づけている⁹⁾。

では、愛媛県での合併自治体では、合併に関してどのような評価がなされているのであろうか。これまでに各県が主体となって行われた合併の効果に関する検証は、各自治体の担当部署や議員など、市行政に深くかかわっている者を対象として行っている事例が多い。ここでは、現に合併を経験し、新自治体に居住し、生活している人々を対象とする住民意識調査を試み、住民の評価を明らかにしようとした。その際、2つの市を含む合併で、新市に2つ以上の中心市街地が形成されるようになった自治体を「複核型合併」とし、旧来からある1つの市が周辺町村と合併して成立した自治体を「周辺部編入型合併」として分析を行うこととする。

2 調査の概要

調査対象となった合併市の調査の概要は以下のとおりである。

四国中央市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出した四国中央市に居住する20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2011年10月7日～10月24日で、郵送調査にて行われた。返送された調査票のうち、有効票は635票（回収率42.3%）であった。

西条市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出した西条市に居住する20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2010年9月8日～9月21日で、郵送調査にて行われた。返送された調査票のうち、有効票は616票（回収率41.1%）であった。

今治市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出で選んだ20歳以上80歳未満の男女1,000名に対して行った。調査方法は郵送法にて行い、調査期間は2006年12月20日から2007年1月15日にかけての期間であった。回収できた有効票は342票（回収率34.2%）であった。

大洲市調査は、大洲市の選挙人名簿より系統標本抽出した20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2009年7月10日～7月31日の間に行った。調査方法は郵送調査で行い、655票の有効回答を得ることができた（回収率43.6%）。

伊予市調査は、伊予市の選挙人名簿より系統標本抽出した20歳以上の男女1,220名を対象に行った。調査期間は2012年9月27日～10月15日である。調査方法は郵送調査にて行い、496票（回収率40.8%）の有効回答を得ることができた。

以下に、これら5つの調査に基づく分析を述べていくことにする。主たる質問項目としては、まず市町村合併に関する評価を、「合併してよかったと思いますか、よくなかったと思いますか」という質問文で尋ねた。さらに合併後の変化をどのように感じているか、「合併による変化についてあなたのお考えをお聞きます。次にあげる8項目について、そう思いますか。それともそう思いませんか」と尋ねた。8項目に関しては、これまでの市町村合併の肯定面、否定面をめぐる議論を参考に、以下のように作成した。

- 1 「住民の声が反映されにくくなった」
- 2 「広域的なまちづくりが行われはじめた」
- 3 「市民に対する行政サービスの低下が起こっている」
- 4 「行政の効率化がすすんだ」
- 5 「中心部ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」
- 6 「主要な行政計画に重点投資している」
- 7 「地域の特性や伝統が薄れた」
- 8 「新規事業により市のイメージアップがはかられた」

5市においてはほぼ同一の質問文と選択肢を用いた。選択肢はいずれも5段尺度でたずねた。ただし複核型合併（四国中央市・西条市）の場合は、主たる市街地が新市内に複数存在することになった。そのため「中心部ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」という質問文中の「中心部」が、回

答者にとって曖昧になる可能性があった。そのためこの質問文にかぎっては、西条市調査では「旧西条市ばかりが」と、四国中央市調査では「旧伊予三島市ばかりが」とワーディングを変更している。

3 複核型合併

愛媛県には、2000年代の「平成の大合併」が行われるまで、12の市（松山市・今治市・宇和島市・八幡浜市・新居浜市・西条市・大洲市・伊予三島市・川之江市・伊予市・北条市・東予市）があった。このうち、「平成の大合併」で複数の市が合併した事例は、「松山市・北条市・中島町」という枠組みと、「伊予三島市・川之江市・土居町・新宮村」が合併して成立した四国中央市と「西条市・東予市・丹原町・小松町」が合併した新「西条市」の3つである。残りの6市は、周辺の町村との合併であった。

2つの市を含む合併の中、松山市と北条市の合併は、人口規模で北条市の10倍以上の松山市が北条市を編入する形で行われた。ゆえに、1つの市に複数の核となる市街地が含まれるようになる形態の合併とはいえない。残りの四国中央市と西条市は、1つの市域に、2つの核をもつ「複核型」の合併となった。このような新市の住民の合併に対する評価はどのようなのであろうか。以下に、調査結果に基づいてあきらかにしていきたい。

3-1 四国中央市

愛媛県四国中央市は、愛媛県の最東端に位置する。南に法皇山脈がそびえ、北は瀬戸内海の燧灘に面している。平野部が狭小のため、山地から海に向かって「やまじ」と呼ばれる局地風が吹きおろすことで有名である。現在、この臨海地域が日本有数の製紙産業地帯となっている。もともと、四国中央市の市域は、1878年（明治11年）に郡区町村編成法が施行されると、宇摩郡が設置された地域である。郡役所は人口が最も多く、天領時代に代官所が置かれた伝統のある川之江村に設けられた。その後、1897年（明治30年）、宇摩郡役所は、

宇摩郡内の東部の川之江村から中央部の三島村へ移転された。この郡役所移転は、その後長らく、宇摩郡内に地域対立をもたらしたと指摘する声がある⁷⁾。この翌年、三島村と川之江村は町制を施行し、それぞれ三島町、川之江町となっている。

戦後になって1954年に、いわゆる「昭和の大合併」で、宇摩郡東部の川之江町・金生町・上分町・妻鳥村・金田村・川滝村が合併し川之江市となり、西部の三島町・寒川町・松柏村・豊岡村・富郷村・金砂村が合併して伊予三島市が成立した。この両市と土居町、新宮村、別子山村とを合わせ、宇摩郡は2市1町2村に再編されることとなった。

伊予三島市と川之江市は、人口規模4万人弱とほぼ同じで、主力となる産業も製紙業ということで、よく似た自治体であった。そのため合併構想が、幾度か持ち上がった。しかし、合併に積極的な伊予三島市、消極姿勢の川之江市という基本構図があり、実現の運びには至らなかった。この状況が、政府と愛媛県が強力に推進した「平成の大合併」で変化した。愛媛県の「市町村合併推進要綱」（2001年2月）に示された基本パターンでは、宇摩圏域2市1町2村の合併が示唆されていた。しかし、別子山村は別子銅山を介して人的つながりが深い新居浜市との合併を選択した。残りの2市1町1村（伊予三島市・川之江市・土居町・新宮村）により合併協議会が設立され、2004年4月、新設合併により四国中央市が誕生したのであった（人口94,326人〔2000年国勢調査〕、面積419.98km²）。

表1 四国中央市の合併前の人口・面積

	人口（人）	面積（km ² ）
川之江市	38,126	69.37
伊予三島市	36,832	185.11
土居町	17,560	86.68
新宮村	1,808	78.82

（2000年国勢調査）

ともに製紙業が発達していた伊予三島市と川之江市が合併してできた四国中央市は紙製品の製造品出荷額全国1位のまちとなった。一方で、新市の最大の懸案となったのが、財政再建である。それというのも、川之江市立図書館を始め、土居総合体育館、新宮国保診療所・高齢者生活福祉センターなど、合併前に各自治体が駆け込みで公共事業を行っていたからである。四国中央市には512億円にものぼる地方債残高が持ち越された。もともと製紙会社や紙加工会社が林立する四国中央市は、税収に恵まれていた（財政力指数：2009年度—0.84）にもかかわらず、2006年度には、経常収支比率96.4%、実質公債費比率20.2%と、愛媛県内の自治体の中で最悪の水準となっていた。

一方、市庁舎は、合併協定では合併後10年以内「国道11号バイパス及び県道三島川之江港線並びに市道中村山田井線・本郷平木線の沿線地域に適地を求めて建設する」と定められた。しかし、現在までのところ、旧伊予三島市役所を本庁とし、総合支所一分庁併用方式を続けている。

こうして出発した四国中央市の市民は、合併をどのように評価しているだろうか。「合併してよかったと思いますか」という質問に対し、「よかった」「ややよかった」と回答した人はあわせて約30%であった。これに対し、「あまりよくなかった」「よくなかった」と回答した人もあわせて約30%であった。「どちらともいえない」と回答した人は、全体の約40%であった。

表2 合併の評価：人（%）

	人数（人）	割合（%）
よかった	93	(14.6)
ややよかった	102	(16.1)
どちらともいえない	257	(40.5)
あまりよくなかった	108	(17.0)
よくなかった	73	(11.5)
無回答	2	(0.3)
合 計	635	(100.0)

注目すべき点は、合併に対する評価と旧自治体との間に関連がみられなかったことである。郡部の旧土居町・旧新宮村地域の住民でも、「よかった」「ややよかった」をあわせると 29.0% になり、「よくなかった」「あまりよくなかった」はあわせても 31.3% にとどまっている。

表 3 旧自治体×合併賛否：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまり よくなかった	よくなかった	%の基数
川 之 江	12.5	15.7	42.7	18.1	10.9	248
伊 予 三 島	17.4	18.2	39.4	16.1	8.9	236
土居・新宮	14.5	14.5	39.7	16.0	15.3	131
合 計	14.8	16.4	40.8	16.9	15.3	615

n. s.

次に、合併による変化を感じているかどうか、8項目についてみていきたい。

表 4 住民の声が反映されにくくなった：人 (%)

	人数 (人)	割合 (%)
そう思う	111	(17.5)
ややそう思う	152	(23.9)
どちらともいえない	240	(37.8)
あまりそう思わない	85	(13.4)
そう思わない	39	(6.1)
無回答	8	(1.3)
合 計	635	(100.0)

まず、合併後、「住民の声が反映されにくくなった」と感じている人は、どのくらいいるであろうか。これについては、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 41.4% であった。「あまりそう思わない」「そう思わない」は、あわせると 19.5% であり、合併前よりも「住民の声が反映されにくくなった」と

表5 広域的なまちづくりが行われはじめた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	41	(6.5)
ややそう思う	189	(29.8)
どちらともいえない	190	(29.9)
あまりそう思わない	145	(22.8)
そう思わない	61	(9.6)
無回答	9	(1.4)
合 計	635	(100.0)

感じている住民の方が多い。しかし、この項目は旧自治体との関連はみられなかった。

次に、「広域的なまちづくりが行われはじめた」と感じている人は「そう思う」「ややそう思う」を合わせて36.3%、「あまりそう思わない」「そう思わない」と感じている人は32.4%であった。「どちらともいえない」が29.9%で、評価がちょうど三分される形になった。この項目も、旧自治体との関連はみられなかった。

表6 行政サービスの低下が起こっている：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	111	(17.5)
ややそう思う	152	(23.9)
どちらともいえない	216	(34.0)
あまりそう思わない	109	(17.2)
そう思わない	38	(6.0)
無回答	9	(1.4)
合 計	635	(100.0)

「行政サービスの低下が起こっている」と感じている人は「そう思う」「ややそう思う」を合わせると41.4%、「あまりそう思わない」「そう思わない」を

合わせると 23.2%だった。行政サービスが低下していると感じている人の方が多いという結果になった。この項目も、旧自治体との関連はみられなかった。

表7 行政の効率化がすすんだ：人（%）

	人数（人）	割合（%）
そう思う	41	(6.5)
ややそう思う	131	(20.6)
どちらともいえない	224	(35.3)
あまりそう思わない	138	(21.7)
そう思わない	90	(14.2)
無回答	11	(1.7)
合 計	635	(100.0)

「行政の効率化がすすんだ」と感じている人は「そう思う」「ややそう思う」を合わせると 27.1%, 「あまりそう思わない」「そう思わない」と感じている人は 35.9%で, 「行政の効率化がすすんだ」と感じていない人の割合の方が高かった。この項目は旧自治体との関連はみられなかった。

表8 旧伊予三島市ばかりが重視され、周辺部が取り残されている：人（%）

	人数（人）	割合（%）
そう思う	135	(21.3)
ややそう思う	137	(21.6)
どちらともいえない	144	(22.7)
あまりそう思わない	110	(17.3)
そう思わない	102	(16.1)
無回答	7	(1.1)
合 計	635	(100.0)

「旧伊予三島市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」と感じている市民は「そう思う」「ややそう思う」を合わせると 42.9%であった。

周辺部が取り残されていると感じている人の方が多かった。

旧自治体との関連をみると、5%水準で有意であった。旧伊予三島市は「あまりそう思わない」「そう思わない」があわせて59.0%と高い数値を示しているのに対し、その他の地域では逆に約6割の人が「そう思う」「ややそう思う」と回答している。

表9 旧自治体×中心部重視：%

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	%の基数
川 之 江	31.4	29.8	17.6	13.5	7.8	245
伊 予 三 島	6.0	9.8	25.2	27.8	31.2	234
土居・新宮	31.3	28.2	26.7	9.2	4.6	131
合 計	21.6	21.8	22.5	18.0	16.1	610

$p < 0.05$

こうなった理由の1つは、分庁方式を採用しつつも、市役所の機能の多くが旧伊予三島市に置かれたためではないかと思われる。しかし、医療体制に対する満足度をみると、旧川之江市の居住者よりも、かえって旧伊予三島市の居住者の方に不満感が強いという調査結果であった（表10）。こうした結果が得られた背景には、県立三島病院が2010年に廃止され、川之江の四国中央病院の分院として三島医療センターとなったことがあると思われる。現在、四国中央病院の方が、三島医療センターと比較して、設置されている診療科数および稼働している病床数ともに多い状況にある⁸⁾。このような一例もあり、旧伊予三島市に住む市民は、必ずしも旧伊予三島地域ばかりが優遇されているわけではないと思う人が多いのではないかと考える。

表 10 旧自治体×地域医療満足度：％

	満足	やや満足	どちらとも いえない	やや不満	不満	％の基数
川 之 江	5.2	24.6	28.2	28.2	13.7	248
伊 予 三 島	3.4	9.3	16.5	30.4	40.5	237
土居・新宮	8.5	11.6	17.8	30.2	31.8	129
合 計	5.2	16.0	21.5	29.5	27.9	614

p<0.05

「主要な行政計画に重点投資している」と感じている市民は「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 26.5%。「あまりそう思わない」「そう思わない」をあわせると 24.0%と、あまり差は見られなかった。「どちらともいえない」と答えた市民は全体の 47.4%と、非常に高いものとなっている。「行政計画」そのものが、市民によく知られていないのではないかと思われる。この項目は旧自治体との関連はみられなかった。

表 11 主要な行政計画に重点投資している：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	61	(9.6)
ややそう思う	107	(16.9)
どちらともいえない	301	(47.4)
あまりそう思わない	97	(15.3)
そう思わない	55	(8.7)
無回答	14	(2.2)
合 計	635	(100.0)

「地域の特性や伝統が薄れた」と感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 37.3%であるのに対し、「あまりそう思わない」「そう思わない」と答えた人はあわせると 35.5%と、あまり差は見られなかった。

表 12 地域の特性や伝統が薄れた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	97	(15.3)
ややそう思う	140	(22.0)
どちらともいえない	165	(26.0)
あまりそう思わない	144	(22.7)
そう思わない	81	(12.8)
無回答	8	(1.3)
合 計	635	(100.0)

「地域の特性や伝統が薄れた」と感じているかどうかと、旧自治体との間には関連がみられた。旧伊予三島市においては、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 28.2%であるのに対し、旧川之江市の場合は 45.3%と大きな差がみられる。

表 13 旧自治体×特性伝統：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	％の基数
川 之 江	16.7	28.6	21.2	23.3	10.2	245
伊 予 三 島	10.7	17.5	30.3	24.8	16.7	234
土居・新宮	19.2	19.2	29.2	21.5	10.8	130
合 計	14.9	22.3	26.4	23.5	12.8	609

$p < 0.05$

合併後、市のイメージアップがはかられたと感じている人は、「そう思う」、「ややそう思う」をあわせると 23.4%だった。「あまりそう思わない」、「そう思わない」をあわせると 39.5%で、市のイメージアップははかられていないと感じている人の方が多かった。旧自治体との関連はみられなかった。

表 14 市のイメージアップがはかられた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	34	(5.4)
ややそう思う	114	(18.0)
どちらともいえない	225	(35.4)
あまりそう思わない	148	(23.3)
そう思わない	103	(16.2)
無回答	11	(1.7)
合 計	635	(100.0)

以上のように、四国中央市では、「旧伊予三島市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」「地域の特性や伝統が薄れた」の2項目を除いて、合併後の変化に関する評価は、旧自治体との関連がみられなかった。

「住民の声の反映」「広域的なまちづくり」「市民に対する行政サービス」「行政の効率化」「主要行政計画への重点投資」「新規事業によるイメージアップ」といった市の施策に対しては、居住地域による感じ方や評価の差異はなかったということになる。しかし、旧伊予三島市ばかりが重視されているのではないかと、地域の伝統や特性が薄れたのではないかという感情面で、旧伊予三島市とそれ以外の地域の住民との間に差異がみられるという結果になった。

3-2 西条市

愛媛県西条市は、瀬戸内海に面した東予（愛媛県東部）の都市である。東隣には四国有数の工業都市・新居浜市があり、西にはタオル製造と造船の地場産業都市・今治市が存在している。南部には石鎚山系が控えており、高知県と直接、境を接している。北部は遠浅の海である鵜灘に面している。北部に広がる道前平野は、愛媛県有数の農業地帯を形成している。一方で、旧西条市の臨海埋立地には、1980年代以降、多数の工場が立地し、急速に工業化が進んだ。

江戸時代に遡ると、この地域は松山藩・西条藩・小松藩の領地として三分さ

れていた。しかし、道前平野には急峻な山地や大河がなく、近代以降、次第に交流が増えると、1つの生活圏を構成し始めた。

旧西条市は、1941年に、西条町と近隣の飯岡村・神戸村・橘村・氷見町が合併し、市制が施行されて誕生した。さらに戦後の「昭和の大合併」では、南隣の山間部の大保木村・加茂村などを編入した。

一方、東予市は、旧西条市の西隣にあった市である。1971年に、ともに燧灘の臨海部にあった壬生川町と三芳町が合併して東予町となり、翌1972年に市制を施行して東予市となった。愛媛県で12番目の市であり、「平成の大合併」が始まるまでは、愛媛県で最後に成立した市であった。かつての東予市の中心は旧壬生川町側にあり、JR予讃線壬生川駅周辺に市街地が発達している。旧西条市が工業化の進展とともに人口も増加傾向が続いたのに対し、東予市の工業誘致は成功したとはいえず、人口も3万人を上回る程度で横這い状態であった。

この西条市・東予市は、愛媛県の設定している圏域としては、ともに新居浜・西条圏域に属していた。愛媛県は、「市町村合併推進要綱」(2001年2月)において、この新居浜・西条圏域の3市2町(新居浜市・西条市・東予市・丹原町・小松町)の合併を、基本パターンとして示した。実現すれば、「特例市」への移行が可能な人口20万人規模の都市が誕生するところであった。西条市としては、新居浜市主導の3市2町の合併よりも、自らが主導する2市2町の合併の方が好ましいとの思惑があったとされる。2001年12月、新居浜市が別子山村の編入合併に動いたことにより、西条市側は正式に新居浜市ぬきの合併をめざすことになる。2市2町の合併協議会では、新設合併であることが決められ、2004年11月に新西条市が発足した(人口116,634人[2004年2月末]、面積509.04km²)。2005年以降は、市町村合併の効果もあり、新居浜市を上回る製造品出荷額を記録し、西条市は四国有数の工業都市の地位を占めるに至っている。

新西条市は、四国中央市と同じく、2つの市を含む4つの自治体の新設合併

表 15 西条市の合併前の人口・面積

	人口（人）	面積（km ² ）
西 条 市	58,110	229.79
東 予 市	32,993	73.89
小 松 町	9,801	76.26
丹 原 町	13,644	129.10

(2000 年国勢調査)

によって成立した。しかし、旧西条市の人口規模は、旧東予市の2倍弱あり、新市の市長には無投票で旧西条市長が選出され、新市名は西条市となっている。旧東予市は、実質的に西条市に編入された感が否めず、微妙な地域感情が生まれたという。

新市の事務所に關しては、当分の間、旧西条市役所におかれるとされ、総合支所方式が採られた。その上で合併協定では、新庁舎を10年以内に「現在の西条市役所より西の地域で、主要幹線沿線に適地を求めて建設する」と取り決められた。しかし2011年、西条市は、現庁舎を改修・増築することによって新庁舎とする方針を決めた。合併協定とは異なる決定は、市内に波紋を呼ぶことになる。

では、この西条市において、市民は合併をどのように評価しているであろうか。

表 16 合併賛否：人（%）

	人数（人）	割合（%）
よかった	69	(11.2)
ややよかった	61	(9.9)
どちらともいえない	269	(43.7)
あまりよくなかった	123	(20.0)
よくなかった	91	(14.8)
無回答	3	(0.4)
合 計	616	(100.0)

合併して「よかった」と回答した人は、「よかった」「ややよかった」をあわせて約20%であった。対して、合併に否定的な回答をした人は、「あまりよくなかった」「よくなかった」をあわせて、約35%であった。「どちらともいえない」と回答した人は43.7%であった。合併に肯定的な人の比率は、四国中央市と比べて約10ポイント低い。

表 17 旧自治体×合併賛否：％

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまり よくなかった	よくなかった	％の基数
旧西条市	14.5	12.5	55.6	11.3	6.1	311
旧東予市	7.0	7.0	30.8	32.0	23.3	172
旧丹原町	8.7	7.2	23.2	30.4	30.4	69
旧小松町	10.4	10.4	37.5	22.9	18.8	48
合 計	11.3	10.2	43.3	20.3	14.8	600

$p < 0.05$

合併の賛否を旧自治体別にみると、カイ二乗検定の結果5%水準で有意であった。旧西条市の市民に比べて、他の旧自治体の市民の方が、「あまりよくなかった」「よくなかった」と回答した人が圧倒的に多かった。四国中央市では、中心部と周辺地域とで、合併の評価に差があるということとはなかった。

それでは、合併による変化に対する評価を項目別にみていきたい。

表 18 住民の声が反映されにくくなった：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	145	(23.5)
ややそう思う	166	(26.9)
どちらともいえない	204	(33.1)
あまりそう思わない	60	(9.7)
そう思わない	38	(6.2)
無回答	3	(0.5)
合 計	616	(100.0)

合併後、「住民の声が反映されにくくなった」と感じているのは、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 50.4%で、約半数が合併前に比べ「住民の声が反映されにくくなった」と感じていることがわかった。

表 19 旧自治体×住民の声：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	％の基数
旧 西 条 市	10.7	24.6	43.0	13.6	8.1	309
旧 東 予 市	35.5	32.6	22.1	5.8	4.1	172
旧 丹 原 町	53.5	21.1	16.9	5.6	2.8	71
旧 小 松 町	22.9	37.5	27.1	8.3	4.2	48
合 計	23.8	27.5	32.7	10.0	6.0	600

$p < 0.05$

住民の声が届きにくくなったかどうかと旧自治体との間には、関連がみられた。合併の評価と同様に、「住民の声が反映されにくくなった」と感じている人が多いのは、旧東予市・旧丹原町・旧小松町の住民で、旧西条市では「どちらともいえない」が最も多かった（43.0%）。特に旧丹原町では、「そう思う」と回答した人の比率が53.5%で、とびぬけて高かった。、旧丹原町は、西条市役所などがある旧西条市の中心部から、距離的に最も遠い地域であるということが大きいように思える。

表 20 広域的なまちづくりが行われはじめた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	76	(12.3)
ややそう思う	153	(24.8)
どちらともいえない	192	(31.2)
あまりそう思わない	121	(19.6)
そう思わない	73	(11.9)
無回答	1	(0.2)
合 計	616	(100.0)

「広域的なまちづくりが行われはじめた」と感じている人は「そう思う」「ややそう思う」をあわせて37.1%,「あまりそう思わない」「そう思わない」と感じている人は31.5%であった。

表21 旧自治体×広域行政：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	％の基数
旧西条市	15.7	30.4	34.9	12.5	6.4	312
旧東予市	8.1	19.8	27.9	25.6	18.6	172
旧丹原町	9.9	18.3	21.1	31.0	19.7	71
旧小松町	10.4	18.8	31.3	29.2	10.4	48
合 計	12.4	25.0	31.0	19.7	11.8	603

$p < 0.05$

旧自治体と広域行政に対する評価には関連がみられた。旧西条市では、「そう思う」「ややそう思う」があわせて46.1%で、広域行政が進み始めていると感じている人が比較的多い。それに対して、旧西条市以外の地域では、そのように思わない人の方が多い。

表22 行政サービスの低下が起こっている：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	128	(20.8)
ややそう思う	128	(20.8)
どちらともいえない	218	(35.4)
あまりそう思わない	90	(14.6)
そう思わない	50	(8.1)
無回答	2	(0.3)
合 計	616	(100.0)

「行政サービスの低下が起こっている」と感じているのは「そう思う」「ややそう思う」をあわせて41.6%,「あまりそう思わない」「そう思わない」をあ

わせると 22.7%だった。行政サービスの低下が起こっていると評価している人の方が多数派であった。

表 23 旧自治体×行政サービス：%

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	%の基数
旧 西 条 市	11.6	14.5	41.8	21.2	10.9	311
旧 東 予 市	33.9	25.7	26.3	8.8	5.3	171
旧 丹 原 町	32.4	28.2	28.2	7.0	4.2	71
旧 小 松 町	18.8	35.4	35.4	6.3	4.2	48
合 計	21.0	21.0	35.3	14.8	8.0	601

$p < 0.05$

旧自治体と行政サービスに対する評価には関連がみられる。旧西条市では、「そう思う」「ややそう思う」が、あわせて 26.1%にとどまるのに対して、旧東予市は 59.6%，旧丹原町は 60.6%，旧小松町は 54.2%であった。旧西条市以外の地域では、半数以上の人が、市民に対する行政サービスの低下が起こっていると回答している。

表 24 行政の効率化がすすんだ：人（%）

	人数（人）	割合（%）
そう思う	35	(5.7)
ややそう思う	89	(14.4)
どちらともいえない	257	(41.7)
あまりそう思わない	144	(23.4)
そう思わない	86	(14.0)
無回答	5	(0.8)
合 計	616	(100.0)

「行政の効率化がすすんだ」と感じているのは「そう思う」「ややそう思う」を合わせて 20.1%，「あまりそう思わない」「そう思わない」と感じているの

は37.4%で、「行政の効率化がすすんだ」と感じない人の割合の方が高かった。市民は、効率的な行政運営への改革を実感していないようである。

表 25 旧自治体×行政の効率化：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	％の基数
旧西条市	3.5	17.1	48.1	21.3	10.0	310
旧東予市	5.8	12.9	33.9	29.2	18.1	171
旧丹原町	14.5	7.2	37.7	21.7	18.8	69
旧小松町	8.3	16.7	35.4	22.9	16.7	48
合 計	5.9	14.7	41.8	23.7	13.9	598

$p < 0.05$

行政の効率化に対する評価と旧自治体とに関連がみられた。「そう思わない」「あまりそう思わない」をあわせると、旧東予市が47.3%、旧丹原町が40.5%、旧小松町が39.6%であった。これらの地域では、効率化への評価が低い。これに対し旧西条市は「どちらともいえない」が48.1%に達し、合併前との変化をあまり感じていない人が多数を占めた。

表 26 旧西条市ばかりが重視され、周辺部が取り残されている：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	132	(21.4)
ややそう思う	133	(21.6)
どちらとも言えない	155	(25.2)
あまりそう思わない	104	(16.9)
そう思わない	88	(14.3)
無回答	4	(0.6)
合 計	616	(100.0)

「旧西条市ばかりが重視され、周辺部が取り残されている」と感じている市

民は、「そう思う」「ややそう思う」を合わせると43.0%であった。やはり周辺部が取り残されていると感じている人のほうが多かった。

表 27 旧自治体×中心部重視：%

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	%の基数
旧 西 条 市	23.0	10.9	33.4	28.0	25.4	311
旧 東 予 市	47.4	31.0	12.9	5.8	2.9	171
旧 丹 原 町	33.3	43.5	13.0	7.2	2.9	69
旧 小 松 町	35.4	29.2	31.3	2.1	2.1	48
合 計	21.4	21.9	25.0	17.2	14.5	599

$p < 0.05$

旧西条市ばかりが重視されているのかどうかと旧自治体とには関連がみられた。旧西条市では「あまりそう思わない」「そう思わない」が53.4%と過半数を占めていた。これに対し、旧西条市以外の地域では「そう思う」「ややそう思う」が圧倒的に多い。特に旧東予市では「そう思う」「ややそう思う」を合わせると78.4%にも及んでいる。これは、合併前は西条市と同格の「市」であった旧東予市地域の住民の剝奪感の強さの現れであるように思える。旧丹原町・旧小松町の住民も、旧東予市ほどではないが、周辺部が取り残されていると感じている人が多い。

表 28 主要な行政計画に重点投資している：人 (%)

	人数 (人)	割合 (%)
そう思う	60	(9.9)
ややそう思う	119	(19.6)
どちらとも言えない	278	(45.9)
あまりそう思わない	101	(16.7)
そう思わない	48	(7.9)
無回答	10	(1.6)
合 計	616	(100.0)

主要な行政計画に重点投資しているかどうかについては、一番多かった回答は「どちらともいえない」であった。主要な行政計画が、一般市民にあまり周知されていないのではないかとおもわれる。旧自治体とこの調査項目でクロス集計してみたところ、関連はみられなかった。

表 29 地域の特性や伝統が薄れた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	82	(13.3)
ややそう思う	137	(22.2)
どちらとも言えない	151	(24.5)
あまりそう思わない	140	(22.7)
そう思わない	98	(15.9)
無回答	8	(1.3)
合 計	616	(100.0)

合併後、地域の特性や伝統が薄れたと感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 33.5% だったのに対し、「あまりそう思わない」「そう思わない」をあわせると 38.6% であった。

表 30 旧自治体×地域の特性や伝統：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	％の基数
旧西条市	7.4	15.2	23.0	28.8	25.6	309
旧東予市	20.7	31.4	24.9	17.8	5.3	169
旧丹原町	18.8	33.3	29.0	13.0	5.8	69
旧小松町	22.9	22.9	20.8	22.9	10.4	48
合 計	13.8	22.5	24.0	23.4	16.3	595

$p < 0.05$

この項目と旧自治体との間には関連がみられた。旧東予市、旧丹原町は「そう思う」、「ややそう思う」をあわせると 50% 以上だった。旧小松町も 45.8%

と旧西条市に比べて非常に高い割合だった。

表 31 市のイメージアップがはかられた：人（％）

	人数（人）	割合（％）
そう思う	40	(6.5)
ややそう思う	91	(14.8)
どちらとも言えない	220	(35.7)
あまりそう思わない	172	(27.9)
そう思わない	86	(14.0)
無回答	7	(1.1)
合 計	616	(100.0)

合併後、市のイメージアップがはかられたと感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると 21.3%だった。「あまりそう思わない」「そう思わない」をあわせると 41.9%で、市のイメージアップがはかられていないと感じている人の方が多かった。

表 32 旧自治体×市のイメージアップ：％

	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまりそう 思わない	そう思わない	％の基数
旧 西 条 市	9.1	19.1	37.5	24.6	9.7	309
旧 東 予 市	4.1	8.8	32.9	32.9	21.2	170
旧 丹 原 町	4.3	11.6	33.3	30.4	20.3	69
旧 小 松 町	4.2	14.6	39.6	33.3	8.3	48
合 計	6.7	14.9	35.9	28.4	14.1	596

$p < 0.05$

「市のイメージアップ」に対する評価と旧自治体との間に関連がみられた。旧東予市・旧丹原町で、イメージアップしたとは思っていない人が半数を超えており、評価が厳しかった。

以上のように、西条市では「主要な行政計画に重点投資」しているという、

市民からは判断がつきにくい項目を除いて、すべての項目において、旧西条市の住民とそれ以外の地域の住民との間に、評価の差がみられた。3つの総合支所に対する聞き取りによると、「市役所が遠くなった」という不満の声が地域住民からあがっているとのことであった。合併によって市行政が、物理的・心理的に遠くなったということなのであろう。このようなことが1つの原因となって、旧東予市・旧小松町・旧丹原町の住民の間で、合併に対する評価が低いのだと思われる。

逆に、旧西条市域の住民は合併による変化をあまり感じていないようである。旧西条市の住民と旧東予市・旧丹原町・旧小松町の住民との間には、合併に対する住民感情の差異が明確にある。地域融和にまだ課題を残しているといえよう。

4 小 括

西条市では、ほぼすべての項目にわたって旧西条市の住民とそれ以外の地域の住民との間にはっきりとした評価の差が表れていた。旧西条市以外の地域に住む市民は合併によって悪い方向へ変化したと評価している人の比率が、旧西条市域に住む人よりも高かった。既述のように、地域間の融和が課題といえるような結果であった。

この調査結果に表れていた地域間の合併に対する評価の違いは、その後の西条市政にも影響を与える結果となった。旧西条市長の伊藤宏太郎市長は、無投票で新市の市長となり、2008年11月には、旧西条市から立候補した3名の対立候補に圧勝して2度目の当選を果たした。2期目の在任中に、現在の市庁舎の増改築を決めた。伊藤市長が3選を目指した2012年11月の市長選は、その市庁舎増改築を合併協定違反だとして、見直しを公約に掲げた青野勝が対立候補として立った。青野は、最後の東予市長であり、合併後は県議に回っていた。激戦となった市長選は、わずか122票差で青野の当選であった。

市庁舎建設の見直しを公約に掲げた青野市長は、建設会社との契約も済み、

すでに着手済みだった現市庁舎の増改築を追認する他はなかった。これを、建設見直しという公約に対する違反だと批判する市議たちが現れた。2013年1月の市議会で、公約違反を理由に市長の不信任案が可決されてしまった⁹⁾。青野市長は、議会解散を選び、2月に市議会議員選挙が行われることとなった。

西条市調査では、市庁舎の建設のあり方に関しても市民に尋ねている¹⁰⁾。その結果、「旧西条市の市庁舎を使用しつづけるべき」と回答した人が約7割を占め、1割未満であった「今より西の場所に新しい市庁舎を建設すべき」を大きく上回っていた。多くの市民は、財政上の制約などを勘案し、現実問題として伊藤市長時代の決定を受け入れていたといえる。しかし、旧西条市以外に居住する人々の根底にあった合併に対する不満感をあおる材料に、市庁舎問題が青野市長によって用いられてしまい、地域融和をさらに遠いものにしてしまったといえる。

一方、合併に対する受け止め方にあまり地域差のなかった四国中央市では、最初の市長選こそ、旧伊予三島市選出の県議である井原巧と旧川之江市長の石津隆敏とが争った。この市長選は、大差で井原巧が制した。その後は、井原市長が無投票で2度の市長選に連続当選を果たしている。

注

- 1) 愛媛県総務部新行政推進局市町村振興課合併推進室、2006、『愛媛県市町村合併誌』愛媛県 P.2
- 2) 佐々木信夫、2004、『地方は変わるか』筑摩書房 P.62-63
- 3) 道州制と町村に関する研究会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』P.69-81
- 4) 同上 P.84
- 5) 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』P.154 調査方法は電話調査。回答数は、石巻市200・大崎市186・登米市182・栗原市186で、合計754。標本抽出方法については、記述がない。
- 6) 同上 P.155-156
- 7) 「川之江は政友会、三島は改進黨(民政系)となり政争のしのぎを削る基となった」(『伊予三島市史上巻』P.481)といい、また「各官庁が三島に移ったことが、宇摩郡東西に長くしこりを残す因をなした」(『川之江市誌』P.326)とされる。

- 8) 四国中央病院 場所：川之江町 病床数：259床

標榜診療科：内科，精神科，神経科，消化器科，小児科，外科，整形外科，
形成外科，皮膚科，泌尿器科，産婦人科，眼科，耳鼻咽喉科，
放射線科，麻酔科，リハビリテーション科

- 三島医療センター 場所：中之庄町 病床数：59床

標榜診療科：内科，循環器内科，呼吸器内科，整形外科，放射線科

- 9) 不信任案に対し，賛成21・反対7・退席1であり，4分の3以上の賛成をもって可決された。

- 10) 西条市民に対する市役所のあり方に対する質問結果。

問 あなたは，新しい市庁舎（市役所）の建設について関心がありますか，ありませんか。

- | | |
|-------------|------------|
| 1 おおいに関心がある | 89 (14.4) |
| 2 やや関心がある | 137 (22.2) |
| 3 どちらともいえない | 97 (15.7) |
| 4 あまり関心がない | 200 (32.5) |
| 5 まったく関心がない | 90 (14.6) |
| 無回答 | 3 (0.5) |

問 あなたは，新しい市庁舎（市役所）を建設するべきだと思いますか，思いませんか。

- | | |
|-----------------------------------|------------|
| 1 費用をかけても，今より西の場所に新しい市庁舎を建設すべき | 60 (9.7) |
| 2 費用をあまりかけないで，旧西条市の市庁舎を使用しつつづけるべき | 427 (69.3) |
| 3 どちらともいえない | 125 (20.3) |
| 無回答 | 4 (0.6) |

問 あなたは，市役所の機能分担について，どのようにお考えでしょうか。次の中からあなたの考えに最も近いものを1つお選びください。

- | | |
|------------------------------|------------|
| 1 旧西条市役所に機能を集中すべき | 55 (8.9) |
| 2 新市庁舎を建設して，そこに機能を集中すべき | 34 (5.5) |
| 3 現在の総合支所方式を継続すべき | 202 (32.8) |
| 4 総合支所方式で，各総合支所の機能を今よりも高めるべき | 256 (41.6) |
| 5 わからない | 63 (10.2) |
| 無回答 | 6 (1.0) |

主要参考文献

秋田県市町村課，2011，『秋田県における市町村合併の効果と課題』

市川虎彦，2010，「新興工業都市の政治－西条市の戦後政治」『松山大学論集』第22巻第1号

- 市川虎彦, 2011a, 「製紙産業地域の都市政治－愛媛県宇摩地方の市政」『松山大学論集』第23巻第2号
- 市川虎彦, 2011b, 『保守優位県の都市政治』晃洋書房
- 伊予三島市史編纂委員会, 1984, 『伊予三島市史 上巻』伊予三島市
- 伊予三島市史編纂委員会, 1986, 『伊予三島市史 中巻』伊予三島市
- 伊予三島市史編纂委員会, 1986, 『伊予三島市史 下巻』伊予三島市
- 愛媛県総務部新行政推進局・市町振興課合併推進室編, 2006, 『愛媛縣市町村合併誌』愛媛県
- 大分県市町村合併支援本部, 2007, 『第3回合併影響調査報告書旧町村部の課題について』
- 熊本県, 2008, 『合併効果の検証結果について』
- 鹿児島県市町村合併・分権推進室, 2008, 『鹿児島県における市町村合併の実態調査』
- 川之江市誌編さん会, 1984, 『川之江市誌』川之江市
- 河村和徳, 2010, 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社
- 小西砂千夫, 2000, 『市町村合併ノススメ』ぎょうせい
- 西条市役所, 1984, 『市政40年の歩み』西条市役所
- 西条市役所, 1992, 『市政50年の歩み』西条市役所
- 西条市役所, 2003, 『市政60年の歩み』西条市役所
- 佐々木信夫, 2004, 『地方は変わるか』筑摩書房
- 市町村の合併に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」の評価・検証・分析』総務省
- 鈴木茂, 1998, 『産業文化都市の創造』松山大学総合研究所
- 地域活性化センター, 2008, 『市町村合併後の新しいまちづくり』(財)地域活性化センター
- 中部産業・地域活性化センター, 2010, 『市町村合併後の地方自治体の課題 調査研究報告書』(財)中部産業・地域活性化センター
- 道州制と町村に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」をめぐる実態と評価』全国町村会
- 東予市誌編さん委員会, 1987, 『東予市誌』東予市
- 中村良平・渡邊喬, 2011, 「岡山県の市町村合併に関する研究」『岡山大学経済学会雑誌』43(2)
- 北海道, 2010, 『北海道の合併市町村』
- 村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編, 2009, 『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規

付1. 西条市長選の記録

第1回 2004年11月21日（無投票）

当 伊藤宏太郎（無所属）

第2回 2008年11月16日（投票率58.0%）

当 伊藤宏太郎（無所属） 27,058票

一色 達夫（無所属） 14,136票

久米 雄蔵（無所属） 2,419票

稲井 大祐（無所属） 1,627票

第3回 2012年11月18日（投票率64.1%）

当 青野 勝（無所属） 29,272票

伊藤宏太郎（無所属） 29,150票

稲井 大祐（無所属） 620票

付2. 四国中央市長選の記録

第1回 2004年4月25日（投票率74.3%）

当 井原 巧（無所属） 35,027票

石津 隆敏（無所属） 20,825票

第2回 2008年4月20日（無投票）

当 井原 巧（無所属）

第3回 2012年4月22日（無投票）

当 井原 巧（無所属）